联 合 国 S/2018/530



安全理事会

Distr.: General
1 June 2018
Chinese
Original: English

非洲联盟委员会主席和联合国秘书长关于非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动战略审查的特别报告

一. 导言

1. 非洲联盟和平与安全理事会2017年6月12日公报(PSC/PR/COMM.(DCXCI))和安全理事会第2363(2017)号决议，授权分两个阶段对非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)进行重组。根据2018年1月31日安全理事会主席声明(S/PRST/2018/4)所载进行审查的要求，非洲联盟-联合国联合审查小组于2018年4月2日至13日对喀土穆和达尔富尔进行了访问。审查小组由非洲联盟委员会(非盟委员会)和维持和平行动部(维和部)共同牵头，成员包括非洲联盟委员会、联合国秘书处，包括建设和平支助办公室的代表，以及作为联合国国家工作队和人道主义国家工作队代表的联合国开发计划署、和达尔富尔人道主义副协调员。审查小组与达尔富尔混合行动、苏丹政府官员和国家工作队进行了磋商，访问了达尔富尔各州和若干队部，并会见了州政府、地方政府、本地原有行政当局、境内流离失所者社区的代表。

2. 本特别报告述及2017年7月1日至2018年5月15日期间，分析冲突，阐述达尔富尔当前安全局势、冲突原因、政治和人道主义局势以及为避免重陷冲突的重要发展需求。报告按照安全理事会主席声明(S/PRST/2018/4)的要求评估了局势，并提出了达尔富尔全系统解决方案，包括调整达尔富尔混合行动优先事项的特派团新概念，以及与联合国国家工作队合作在两年时间内维持达尔富尔和平的过渡概念。

二. 冲突分析

3. 2016年以来苏丹政府军事打击反叛运动取得进展，2015年中大规模部族冲突有所减少，除杰贝勒迈拉地区小块地区以外整个达尔富尔地区的国家权力得到巩固，达尔富尔安全局势保持相对稳定。整个达尔富尔局势发生了显著变化，远远好于2000年代后期政府部队和非国家行为体武装冲突高峰期。今天的局面是

18-08414 (C) 040618 040618





缺乏法治、犯罪猖獗，而长期人道主义危机、持续侵犯人权、缺乏发展则加剧了这种局面。在政治方面，达尔富尔和平进程仍未全面完成，需要注入新的动力来执行《多哈达尔富尔和平文件》中没有执行的规定。但是，在全国对话基础上进行宪法审查方面出现了令人鼓舞的发展。

安全分析

苏丹政府与武装团体的战斗

4. 2017 年 7 月 1 日以来，除 2018 年 3 月至 5 月杰贝勒迈拉东部的小规模冲突外，苏丹政府与达尔富尔反叛团体没有发生重大武装冲突。苏丹解放军/明尼•米纳维派(苏解放军/米纳维派)、苏丹解放军/过渡委员会(苏解放军/过渡委员会)、苏丹解放军/阿卜杜勒•瓦希德派(苏解放军/瓦希德派)的一个分裂派别以及正义与平等运动参与了我们在达尔富尔混合行动第一阶段重组评估报告(S/2018/12)中提及的小规模冲突，但未能在达尔富尔或苏丹其他地方维持长期存在。苏丹问题专家小组在 2017 年 12 月 28 日信中确认，这些团体在邻国利比亚和南苏丹从事雇佣军和其他非法活动。最近的报告显示，苏解放军/米纳维派目前无力对达尔富尔的政府部队发动进攻，正义与平等运动力量削弱、队伍四分五裂，面临撤离南苏丹的巨大压力。

5. 从 2018 年 3 月初开始，在杰贝勒迈拉东部观察到的冲突面积和规模十分有限，证明苏解放军/瓦希德派关联小规模团体仍有作战能力，但已基本得到遏制。[1] 苏丹问题专家小组报告和其他报告均表明，苏解放军/瓦希德派参与了勒索境内流离失所者以及煽动族群冲突的犯罪行为。达尔富尔混合行动实况调查团称，最近的战斗可能与 2018 年 4 月在洛克罗焚烧村庄造成数千人流离失所有关。

6. 政府和武装团体没有商定永久停火，但继续延长暂停敌对行动期限。3 月 19 日，奥马尔•哈桑•巴希尔总统将政府的单方面停火延长至 2018 年 6 月 30 日，苏解放军/米纳维派、苏解放军/过渡委员会、正义与平等运动则延长至 2018 年 8 月 6 日。

安全部门问题

7. 安全部门需要进行结构调整，反映冲突后的实际情况，民兵团体和武器扩散两个紧迫的关切问题仍然有待解决(另见 S/2017/437)。2017 年 11 月两个臭名昭著的民兵领导人阿卜杜拉•里兹卡拉赫和穆萨•希拉勒被抓获(见 S/2018/12，第 12 段)，但某些社区的民兵团体继续纠缠土地和自然资源问题，阻碍境内流离失所者返回家园，对稳定造成长期影响。在北达尔富尔州，与边防卫队有关联的北雷扎伊加特民兵继续对涉足西里夫和萨拉乌姆拉金矿开采的贝尼•侯赛因构成挑战。在南达尔富尔州，法拉塔民兵常常因为格拉伊达周围土地所有权争议袭击马萨利特社区，而米塞里亚、北雷扎伊加特和扎格哈瓦部族民兵经常对卡斯周围流离失所的富尔人发动袭击。此外，最近在杰贝勒迈拉东部的冲突中，民兵破坏了当地的几个村庄，造成居民流离失所。在东达尔富尔州，南雷扎伊加特和马亚利

[1] 详细情况见 2018 年 4 月 25 日秘书长关于达尔富尔混合行动的报告(S/2018/389)。

亚部族大批民兵参与了在泽因以北地区的土地和资源冲突。与边防卫队有关联的许多北雷扎伊加特和萨拉马特民兵继续骚扰中达尔富尔州穆克贾尔、宾迪西和乌姆杜昆地区的流离失所者。在西达尔富尔州，主要来自北雷扎伊加特、米塞里亚和乍得扎格哈瓦部族的民兵，阻止当地农民和境内流离失所者进入杰内纳周围和库雷尼克的农田。

8. 开展武器收缴运动和部署政府安全部队后，达尔富尔各州的安全得到较大改善。地方当局和本地原有行政当局认为，武器收缴运动减少了社区间暴力和犯罪，但收缴的武器数量还不清楚。但是，一些国内流离失所者社区认为，运动针对的是特定社区。

9. 主要居民点以外的执法和法治机构人数不多、力量有限，对安全产生了不利影响。农村法院是处理土地纠纷的一线法院，结案数量稳步增加，但覆盖范围仍然有限。此外，苏丹警察部队在农村地区势单力薄，使回返者、境内流离失所者、妇女儿童身处遭受危害和性暴力高危环境。

10. 必须在《多哈达尔富尔和平文件》和非洲联盟安全部门改革政策框架内实现安全部门稳定。根据《多哈达尔富尔和平文件》(第 67 条，第 339 段；第 74 条，第 463 段)可以按照非洲联盟安全部门改革政策框架的原则对安全部门进行全面改革，政策框架确保国家自主权，并与预防冲突、和平进程、冲突后重建对接。

族群间冲突

11. 2015 年中开始，大规模族群间冲突逐渐平息，现在的土地和自然资源冲突规模大大缩小。但也存在一些例外情况：2017 年 7 月，马利亚人和南雷扎伊加特人在东达尔富尔州因土地和偷牛发生冲突，造成双方 43 人死亡；2017 年 10 月，西达尔富尔州扎格哈瓦人和各游牧部落因自然资源发生冲突，双方均有人员死亡；南达尔富尔州的法拉塔人、马萨利特人和萨拉马特人因土地和用水与哈巴尼亚人和萨拉马特人发生冲突。

12. 在达尔富尔混合行动的支持下，政府的干预措施和地方行政当局的和解努力缓解了达尔富尔族群冲突的升级。在东达尔富尔州雷扎伊加特南部与马亚利亚之间的冲突中，州长采取措施进行干预，逮捕了被控煽动族群的本地原有行政当局领导人，并于 2017 年 7 月下旬部署快速支援部队解除部族战斗人员的武装。2018 年初，乍得扎格哈瓦人与西达尔富尔州游牧部落发生冲突，乍得-苏丹边界监测联合部队进行有效干预平息了局势，通过地方当局调解达成了解决办法。

政治分析

达尔富尔和平进程

13. 在本报告所述期间，继续通过谈判与非签署方达成解决办法，但没有取得具体成果。非洲联盟高级别执行小组继续在国家一级领导政治进程，2018 年 2 月向和平与安全理事会通报了其在 2016 年 3 月《结束苏丹冲突路线图协议》框架内和平进程面临的挑战。2018 年 2 月 20 日，和平与安全理事会发表公报(PSC/PR/COMM.(DCCLIV))，敦促尚未签署协议的达尔富尔武装运动在三个月内

根据《达尔富尔和平与和解协议》参与达尔富尔和平与和解进程。包括达尔富尔武装运动在内的反对派苏丹呼吁随后于 3 月 13 日至 17 日在巴黎举行会议，以就审查《路线图协议》采取共同立场。4 月 17 日，德国政府在柏林组织苏丹政府与两个非签署方团体(苏解放军/米纳维派和正义与平等运动/吉布里尔 •易卜拉欣派)进行谈判前会谈，但由于双方继续对《多哈达尔富尔和平文件》作为谈判框架的地位提出争议，未能就《原则宣言》达成协议。

《多哈达尔富尔和平文件》执行情况

14. 2017 年 8 月 30 日，秘书长就多哈达尔富尔和平文件执行情况致函安全理事会主席(S/2017/747)，此后进展不大，而且《多哈文件》各委员会的状况以及达尔富尔重建和发展基金项目的执行水平与小组达尔富尔混合行动第一阶段重组评估报告(S/2018/12)所述情况大致相同。

15. 2017 年完成了国家和地方一级达尔富尔内部对话和协商进程涉及的协商，2018 年 4 月 11 日至 26 日与乍得难民进行了初步协商。4 月 7 日，苏丹政府与伊斯兰开发银行签署协议，向南达尔富尔州提供赠款 6 330 万美元，为执行联合国达尔富尔恢复、重建和发展基金提供支持。

16. 4 月 15 日至 16 日，达尔富尔土地委员会与开发署、联合国人类住区规划署和联合国粮食及农业组织协调召开苏丹土地会议，讨论土地管理方案进展、土地保有权问题、设立国家土地委员会对《土地法》执行情况进行监督。

土地问题及对境内流离失所者回返的影响

17. 土地和自然资源仍然是社区间冲突的核心，是持久解决国内流离失所问题的关键。考虑到气候变化和荒漠化对达尔富尔的影响，负责、有效的土地管理也是达尔富尔长期稳定的关键因素。这些问题早在达尔富尔冲突之前就已存在，而冲突又使承受运转不良的法律框架、环境、争议性政治决定压力的系统几近崩溃。战争造成了大规模流离失所，主要是富尔部落和马萨利特部落失去了肥沃土地而使几个阿拉伯游牧部落得益，为了寻找牧场和生计，他们也加入了打击叛乱的行列。解决这些问题需要有政治意愿和长期措施。

18. 《多哈达尔富尔和平文件》就返还和归还财产权利作出了规定(第 52 条，第 260 段)。截至 2017 年 1 月，达尔富尔和平后续行动办公室下设自愿回返和重新安置委员会的财产索偿和归还委员会取得了一些进展，但因缺乏资金工作陷于停顿。《多哈文件》并规定建立土地数据库和土地委员会，为州立法机构制定建议，并充当土地权利争端的仲裁论坛。

19. 在北达尔富尔州，州长指示地方专员与本地原有行政当局和自然规划和公用事业部合作，登记个别土地，并通知定居者离开占用的土地以便返回者使用。然而，最近索托尼境内流离失所者营地有大约 176 个自愿返回原籍地的家庭后来被目前的居住者赶出营地。

20. 在中达尔富尔州，2018 年 3 月由富尔领导人、本地原有行政当局及和平共处委员会成员组成的联合委员会，对境内流离失所者与霍扎姆、贝尼 • 哈尔巴、萨

拉马特定居者之间的土地纠纷进行仲裁，裁定定居者未经土地所有者许可不得种植新的作物。

21. 在南达尔富尔州，州长 2016 年 5 月发布法令，恢复境内流离失所者和难民对 2003 年 2 月留下的土地和房屋的权利，并为一些地区的回返者颁发了土地所有权证书。虽然如此，2018 年 1 月法拉塔人拒绝马萨利特回返者获得土地，境内流离失所者为避免冲突被迫返回格拉伊达营地。

22. 在东达尔富尔州，州政府修订了《1930 年土地征用法》，增加了归还政策，为通过法院收回土地所有权并使之正规化创造了条件。为支持这一政策，州政府成立了两个委员会，负责核实土地所有权和登记的证明，并开展活动宣传州政府的回返战略。

人道主义局势

23. 2003 年以来，苏丹同时面临两大人道主义挑战：一个由冲突影响引发，造成大规模人口流离失所；另一个是气候造成粮食短缺和营养不良。许多社区仍然得不到服务和援助。多年来，对苏丹的人道主义援助不断减少，达尔富尔仍然是受影响最严重的地区。2018 年秘书处人道主义事务厅为苏丹编制的人道主义应急计划(见 www.unocha.org/sudan)面临严重的筹资挑战，截至编写报告时仅有 23%的资金到位。达尔富尔有 159 个人道主义实体，包括 14 个联合国机构和其他国际组织、39 个国际非政府组织、106 个国家非政府组织。

24. 根据人道主义事务协调厅《2018 年苏丹人道主义需求概览》和《2018 年 1 月至 12 月苏丹人道主义应急计划》(见 www.unocha.org/sudan)，苏丹共有 197.70 万境内流离失所者，其中大约 160 万登记在达尔富尔难民营生活。对未登记境内流离失所者的评估差别很大，但联合国人道主义机构和合作伙伴估计，另有 50 万境内流离失所者居住在达尔富尔收容社区和定居点。目前在达尔富尔的南苏丹难民约有 174 000 人。2003 年以来，约有 625 000 人返回原籍地，2015 年初至 2017 年 10 月期间有 301 000 平民，包括约 197 000 名境内流离失所者回返者和 104 000 名难民回返者。国内流离失所者多数认为，安全保障、获得土地和基本社会服务是自愿返回的主要条件。

25. 在粮食安全方面，饥荒预警系统网络报告，北达尔富尔州的畜牧和农业季节欠产严重，可能使粮食援助以及农业畜牧业的生计援助需求增加的情况持续至 2018 年中。此外，当前的经济危机和最近的燃料短缺对农业产生负面影响，更多民众陷入粮食无保障的境地。由于杰贝勒迈拉的不安全状况，土地权利受到限制，农村就业机会有限，资产持有量低，家庭生产继续受到制约。2018 年 3 月以来在东杰贝勒迈拉发生的冲突影响到人道主义行动，导致三个非政府组织暂停或推迟活动。

避免重陷冲突的发展需要

26. 2016 年以来，由于安全局势得到改善，工作向早期恢复和建设和平转变。但是，恢复和发展努力又受到以下方面的制约：对治理和法治机构信心不足、基础

设施遭到破坏、生计和就业机会有限、社会凝聚力和社区稳定受到侵蚀、土地所有权得不到解决、自然资源管理不可持续、难以获得基本社会服务。因此，许多受冲突影响民众继续依赖人道主义援助。气候变化在土地退化、荒漠化和土地与水竞争等方面产生严重后果，管理不善和减少风险的体制能力低下使这种情况更加严重。

27. 在达尔富尔，在安全环境中接受基础教育的儿童比例低，初级保健服务覆盖范围小，基本服务不足，机会有限。此外，某些做法引起了严重的保护问题，特别是遭受性别暴力和性暴力妇女女童的安全问题。

三. 第一和第二阶段的实施进展

双管齐下的办法

28. 达尔富尔混合行动双管齐下的混合行动构想将建设和平/稳定工作与维和任务相结合，以适应达尔富尔民众的需求。达尔富尔混合行动在第一阶段结束时成功设立了杰贝勒迈拉工作队，根据维和方面的优先事项开展行动，但混合行动在任务参数范围内执行建设和平/稳定战略方面遇到了挑战。综合战略框架于 2017 年 9 月获得通过，但未充分强调就联合规划、方案拟订和执行工作与联合国国家工作队进行沟通与合作。达尔富尔混合行动继续在法治、警察、儿童保护、人权和社会稳定方面开展有限的建设和平活动，但仍然缺乏支持联合国国家工作队或地方政府的协调一致的总体指导方针或战略。

关闭队部和达尔富尔混合行动撤出的影响

29. 在达尔富尔混合行动重组第一阶段关闭 11 个队部，总体上没有对撤出地区的安全局势造成负面影响。政府当局(包括警察和司法机构)正在逐步建立存在，而地方社区基本认为人道主义和发展需求是最大关切。但达尔富尔混合行动的撤出减少了这些地区的监测和报告能力。

30. 在北达尔富尔州，达尔富尔混合行动已从乌姆卡达达、梅里特、马勒哈、蒂内、扎姆扎姆、阿布舒克六个队部撤出。在所有地点，安全局势稳定，达尔富尔混合行动撤出没有产生负面影响。在乌姆卡达达，地方当局对缺乏土地登记处并对缺乏水、种子、肥料表示关切。在梅里特，境内流离失所者对在难民营内和梅里特镇外没有苏丹警察保护表示担心，而当地居民则对缺乏药品和供水表示关切。由于缺乏基本服务并出于在回返地区建立警察机构等保护方面的关切，境内流离失所者返回计划受到阻碍。在马里哈，派驻了大批快速支援部队，以确保与利比亚边界的管制，并防止武装反叛团体渗透。在蒂内，乍得-苏丹边境监测联合部队提供有效安全保障，为预计最多 20 000 名苏丹难民从乍得回返创造有利条件。在扎姆扎姆，境内流离失所者对苏丹警察人数较少、新的定居者占领其土地表示关切；在阿布舒克，流离失所者对缺乏粮食、供水和保健表示关切。

31. 在南达尔富尔州，关闭图鲁斯和艾得富尔桑暂时没有对安全局势产生不利影响。在图鲁斯，有一些来自中非共和国的难民，而在艾得富尔桑，经过武器收缴

运动农牧民之间没有再发生新的冲突。一些社区领袖对快速支援部队骚扰当地社区表示关切。国际非政府组织报告，可以不受阻碍地出入目标社区。在上述两地，民众提出了提供工具增加农业生产的专项要求。

32. 在西达尔富尔州，哈比拉和福罗巴兰加队部关闭没有对安全产生不利影响。然而，在这两个地点，苏丹警察部队人数保持不变，但计划增派警力。在东达尔富尔州，穆哈吉里耶队部关闭没有对安全造成影响，但社区领导要求增加粮食、住房、种子、农具和医疗保健。

向建制警察部队移交队部

33. 截至 2018 年 5 月 31 日，军事部分已在六个队部完成向建制警察部队的移交工作，最后卡尔马队部的移交工作将按计划于 2018 年 6 月完成。队部移交以来，未观察到任何军事性质的威胁。苏丹警察和司法机构在科尔马、希里亚夫和萨拉夫乌姆拉的存在依然不足，而民兵从事犯罪活动的情况日益严重。社区担心建制警察部队没有充分参与外联和巡逻，特别是在萨拉夫乌姆拉。审查访问注意到，建制警察部队目前 140 人的兵力不能全面涵盖营地安保和授权任务，他们对单派警察活动的支持十分有限。

行动环境

攻击和攻击威胁

34. 在本报告所述期间，达尔富尔混合行动没有成为达尔富尔地区武装团体和实体的目标。由于经济恶化、因自然资源发生冲突、民众拥有武器等原因，匪盗和犯罪活动仍然是达尔富尔安全局势的一个突出特点。2017 年 7 月至 2018 年 5 月 15 日，共发生 184 起影响联合国人员、设施和业务的犯罪事件，其中包括 63 起偷窃/闯入/入室盗窃/侵扰案件、36 起盗窃未遂案、5 起劫车案、11 起抢劫/路霸案、7 起枪击案、33 起投掷石块事件。

通行限制

35. 在过去两年里，达尔富尔混合行动通行限制事件大幅减少。2017 年 7 月 1 日至 12 月 31 日，发生通行限制事件 9 起；2018 年 1 月 1 日至 3 月 31 日发生了 4 起。4 月至 5 月，由于反叛团体冲突继续，杰贝勒迈拉地区记录了 3 起不予通行事件。由于政府坚持航班必须经由各州首府，队部之间的直飞航班继续受到限制。

签证和清关问题

36. 2017 年 7 月 1 日以来，政府向达尔富尔混合行动共发放 2 854 份签证，其中包括 441 名军事人员、980 名警察人员、91 名文职人员、1 342 个其他职类的签证。130 份签证申请仍在处理，161 份签证申请已超过 15 天的正常批准期限，部分申请 2017 年 4 月就已提交。在人权科，包括科长在内的 17 份签证申请仍待审核，导致空缺率高达 32%，而达尔富尔混合行动国际文职人员的总空缺率从 17%下降到了 6%，其中 3%是因为等待签证。

37. 苏丹政府继续从苏丹港放行口粮集装箱。其他货物的清关有所进展，但有 23 批特遣队和联合国所属装备货物仍在等待清关。达尔富尔混合行动继续与政府官员举行月度技术级别会议，以期解决各种悬而未决的问题。政府于 2018 年 2 月告知达尔富尔混合行动，将有一份来文详细说明取代免税证书的新程序；但混合行动尚未收到来文。

四. 处理达尔富尔问题的全系统办法

38. 政府和反叛团体的战斗连续两个旱季保持平息，仅在杰贝勒迈拉的一些地区有零星枪战。安全局势大为改善，政府在达尔富尔大部分地区成功巩固权力，但土地和资源分配等潜在的基本冲突因素仍然没有得到解决。在这些难题达成全面解决之前，重新陷入冲突的可能性不能完全消除。维和行动固然应侧重高危领域，通过保护平民、人道主义援助、调解地方冲突推动和平进程，但对整个达尔富尔地区建设和平、恢复和发展进行实质性投资却是推动达尔富尔和平进程的关键所在。联合国国家工作队和达尔富尔混合行动应确定共同优先事项，并肩开展工作，包括与其他伙伴合作，着重开展活动和解决问题，防止再次陷入冲突。

A. 维和构想

重新界定优先事项

39. 根据全系统办法，达尔富尔混合行动将着力开展政治进程和地方一级的调解、人身保护、清除战争遗留爆炸物，并与人道主义国家工作队进行协调，重点解决重新界定的小行动区的稳定问题。重新确立的优先事项将包括：(a) 保护平民、监测和报告人权状况、协助人道主义援助/确保人道主义工作人员的人身安全；(b) 根据《多哈达尔富尔和平文件》在苏丹政府和非签署方武装运动之间进行调解；(c) 开展地方一级的调解，解决可能会破坏行动区内安全局势的部族间冲突或其他地方性冲突。

重新界定行动区

40. 在维和行动优先事项重新界定后，达尔富尔混合行动将在扎林盖(中达尔富尔州)设立总部，其行动区将包括以下 13 个队部：库图姆、萨拉夫乌姆拉、凯卜卡比耶、塔维拉、索托尼、尚吉尔托巴伊(北达尔富尔州)，扎林盖、奈尔提提、戈洛(中达尔富尔州)，卡尔马、卡斯、美纳瓦什、阿贝歇湾(南达尔富尔州)。其他队部和特大营地均将关闭。法希尔的特大营地将缩减规模，在混合行动清理结束之前作为主要的后勤枢纽。将利用联合国国家工作队的现有结构，法希尔、朱奈纳、尼亚拉和埃代因的州联络处将由联合国国家工作队管理，并采用工作队分别作出的安全安排。联络处将由联合国国家工作队的工作人员组成，包括达尔富尔混合行动的 20 至 25 名文职人员和警察。联络处的详细安排将根据所在达尔富尔州的情况予以调整，并由联合国国家工作队和达尔富尔混合行动联合制定。自 2018 年 7 月起，混合行动将负责为设立、维持这些联络处提供资金，为期两年。

军事构想

41. 在 14 个队部关闭后，将为维和行动配置更多的军事资产(主要是辅助部队和预备队)，加强杰贝勒迈拉部队在新行动区的外联，从而提部队的作战能力。在新行动区的 13 个队部中，库图姆、塔维拉、尚吉尔托巴伊、阿贝歇湾队部将移交给达尔富尔混合行动的建制警察部队。另外将指定专门部队保护特大营地，直至营地关闭或进入过渡期。

42. 到 2018 年 12 月 31 日，达尔富尔混合部队将由三个部分组成：(a) 负责执行任务的部队(部队总部、三个营、一个后备营、军事警察部队和辅助部队)；(b) 法希尔后勤中心的临时保护部队(两个连)；(c) 尼亚拉(两个连)、埃代因(一个连)、朱奈纳(两个连和一个 2 级医疗设施)的三个特大营地的临时保护部队，共五个连和一个医疗设施。尼亚拉目前的 3 级医院将降为 2 级，并将作为(a)的一部分转移到扎林盖。到 2018 年 12 月 31 日，混合行动军事人员总数将从 8 735 人减至 5 470 人，其中(a)部分 4 220 人，(b)部分 350 人，(c)部分 900 人。作为法希尔、杰奈纳、尼亚拉、埃代因的特大营地临时保护部队而被提名的 7 个连（(b）部分 2 个连，（c）部分 5 个连）和一个 2 级医疗设施（朱奈纳）以及一个工程连，将在 2019 年 6 月 30 日前遣返。到 2019 年 6 月 30 日，部队总兵力将减至 4 050 人。

43. 部队的任务执行部分将从扎林盖部队总部和六个队部(凯卜卡比耶和索托尼、卡斯和美纳瓦什、奈尔提提和戈洛)开展行动。为了确保在行动区的长期存在，达尔富尔混合行动将以协调、分散的方式从常设、临时和流动基地开展行动，开展强有力的巡逻，设立检查站，进行观察，开展护送活动，并在各个级别与冲突各方进行积极联络和协调。为确保及时应对局势变化，将保留后备部队及军事航空资产，并保持高度戒备状态，以满足极端情况下的部署需要。

警察构想

44. 警察部分将重点：(a) 支持平民的人身保护，并为人道主义援助提供便利；(b) 通过协调苏丹警察的发展和培训营造保护环境；(c) 与联合国国家工作队共同采取面向社区的警务举措，包括通过州联络处和国家一级的参与，采取打击性别暴力、性暴力、儿童保护的警务举措。警察构想预计，东道国当局将有能力应对法律挑战，并在地方社区和政府实体之间建立信任。

45. 应把负责萨拉夫乌姆拉各队部安保任务的建制警察部队人数从目前的 140 人调整到 180 人，以便在队部提供更多的安保措施，并提供业务能力支持单派警察开展工作，同时使行动后备人员能够应对安全局势的变化。考虑到具体的安保要求，将在卡尔马部署两个建制警察部队(各 140 人)。需要在扎林盖继续部署一个 140 人的建制警察部队，以解决示威等非军事性质的安全问题，并与境内流离失所者进行接触。如上文所述，建制警察部队将接管库图姆、塔维拉、尚吉尔托巴伊和阿贝歇湾队部的安保任务，每个队部需要 180 人。

46. 每个新设立的州联络处最多部署 10 名单派警察，喀土穆联络处最多部署 5 名单派警察。警察部分的兵力将从 2 500 人减至 1 870 人，包括 550 名单派警察和 1 320 名建制警察部队人员。

清除战争遗留爆炸物

47. 安全局势得到改善，自达尔富尔混合行动成立以来更多的地区首次可以通行，从而为加大战争遗留爆炸物清除力度提供了机会。在这种情况下，现在可以进行系统的勘查和清除，而无需担心二次污染。因此，在本报告所述期间，战争遗留爆炸物的清除数量比上一期间增加了约 31%。清除战争遗留爆炸物是达尔富尔混合行动军事和保护工作的一个关键辅助手段，而且对促进自愿返回至关重要，因此清除工作将继续成为混合行动的一项关键任务。同时，应准备将预期的剩余工作移交国家排雷行动中心、联合国儿童基金会和红十字国际委员会等合作伙伴。

B. 过渡构想

48. 全系统过渡构想的重点将是在两年期限内通过四个实质性领域为引发冲突的关键因素提供可持续解决方案，这四个实质性领域对于防止重新陷入冲突并使政府、联合国国家工作队、民间社会合作伙伴、国际行为体为达尔富尔混合行动设想的撤出做好准备至关重要。这一过渡阶段为达尔富尔混合行动和联合国机构、基金和方案提供了机会，使其能够在这四个领域确定关键的共同优先事项，并通过联合规划和交付实现这些目标。战略审查结论建议在过渡阶段采取务实做法，着重在达尔富尔混合行动与联合国国家工作队已有的协作领域开展具体的联合过渡活动，并重点关注确保向联合国国家工作队提供充足资源，以加强在达尔富尔的建设和平与发展工作。将作出共同努力，确保在缩编期间和缩编之后维持人道主义准入的成果，包括联合国人道主义空运处航班继续飞往有需要的地区。

49. 鉴于非洲联盟在达尔富尔过渡时期仍然是不可分割的合作伙伴，预计非洲联盟委员会将通过其相关部门，吸引政府、联合国国家工作队和达尔富尔混合行动参与提供必要的援助。非盟委员会将在推动实现达尔富尔冲突可持续解决的政治进程中并在安全部门改革、解除武装、复员、重返社会以及其他关键的治理领域等方面发挥关键作用，和平与安全理事会有关达尔富尔的各项公报都强调了这些治理领域。

50. 共同优先事项来自现有规划文件确定的关键需求，其中包括综合战略框架、达尔富尔发展战略、联合国发展援助框架、2017-2019 年苏丹多年人道主义战略以及联合国国家工作队/人道主义国家工作队作为“新工作方式”一部分在苏丹试行的持久解决办法中针对达尔富尔的优先事项。在过渡阶段，联合国国家工作队和达尔富尔混合行动合作伙伴将侧重于以下共同优先事项。

法治：警察、司法和惩戒

51. 达尔富尔混合行动和联合国国家工作队在法治领域的联合支持，将重点支持政府当局扩大法治（特别是诉诸司法的机会），并将国家权力延伸到偏远地区，以建立公众对法治和执法机构的信心，减少族群间冲突，加强问责并创造有利于持久解决问题和流离失所人口自愿返回的条件。干预措施将加强国家当局的能力，并强化社区冲突管理和和解机制，以调解和解决资源冲突和地方冲突，并加强土地、资源管理的立法和政策。

52. 法治领域的过渡将采取双重办法，确定：(a) 达尔富尔混合行动在两年时间内完成并移交国家当局的干预领域，如将移交联邦司法培训中心的农村法院法官能力建设方案、（将移交本国非政府组织的）审判监督以及监狱管理机构的能力建设和专业化工作；(b) 需要联合国国家工作队合作伙伴继续支持以防止重新陷入冲突的干预领域，如农村法院的建立和运作、社区警务、能力建设和法律援助等。考虑到支持达尔富尔特别法庭和负责调查在达尔富尔所犯罪行的特别检察官的性质，达尔富尔混合行动最适合继续为这一进程提供支持，并将这项工作作为优先事项。

复原力和生计/流离失所者和收容社区的持久解决方案

53. 将在当地合作伙伴和社区的参与下，协商制定执行综合持久解决方案的战略和计划。包括采取干预措施，满足游牧者和畜牧者等深度贫困民众以及受冲突影响社区的需求，以保护和恢复资产，稳定生计。为确保成功，并从持久解决方案中受益，受益人必须享有安全、融合、保护，因此流离失所和回返地区形成保护环境至关重要。持久解决方案将增加基本服务(卫生、教育、营养)、公用事业(水、能源、土地)和住所，促进在社区内部实现社会经济融合。在这方面，土地问题对于境内流离失所者和难民回返以及实现持久解决方案具有核心意义，因此与达尔富尔土地委员会和国家当局合作并继续开展现有项目至关重要。

立即向境内流离失所者提供服务

54. 向达尔富尔最弱势民众提供服务仍然是当务之急。援助将以需求为基础，保护、生计、加强社区资产和服务以及社会凝聚力问题将成为方案的核心。经脆弱性评估确定，376 000 名境内流离失所者可向生计活动或季节性分发粮食过渡，716 000 名境内流离失所者将继续接受全年粮食援助。仍需救济援助的脆弱境内流离失所家庭将继续获得所需的人道主义援助。目标是以更可持续的方式使全体民众获得更好的保健、水、环境卫生、个人卫生和教育等基本服务。

人权

55. 达尔富尔混合行动将在重新确定的行动区以外，促进人权状况的监测和报告，促进能力建设，加强政府机构、民间社会和社区组织在善治方面的能力。混合行动将在联合国国家工作队的进一步支持下，优先强化国家机构，提高认识，发展教育，向增强境内流离失所者和回返民众等权利持有人权能的社区架构提供支持。联合国国家工作队将承担部分职能，包括将保护、儿童保护、性暴力、性别暴力以及境内流离失所者回返等相关工作纳入主流。迄今为止，联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）在与苏丹政府就可能的技术合作方案互动协作方面缺乏进展，但人权高专办应在苏丹设立获得充分授权的办事处，以协助加强人权保护工作。

实施

56. 为促进上述优先领域的过渡，联合国合作伙伴必须加强协同努力，做到联合规划和落实，以实现明确界定的共同目标。这应包括战略层面的协作，包括副联

合特别代表与驻地和人道主义协调员之间的架构关联，还应包括技术层面的协作，为此应在设立州级联合小组，并强化达尔富尔混合行动在喀土穆的存在。考虑到这一点，战略审查建议在达尔富尔四个州(总部所在地中达尔富尔州除外)的首府设立联络处，达尔富尔混合行动和联合国国家工作队的主要实务部门和工作人员应尽可能在这些联络处同地办公，组建联合小组。这些联络处的组成将根据地点而定。从后勤角度来看，一些地区可使用达尔富尔混合行动现有的办公室，一些地区可升级联合国国家工作队现有的办公室，或者物色新的办公空间。达尔富尔混合行动应在其剩余任务期内为这些联络处供资，而联合国开发计划署将作为共同事务管理单位对联络处进行管理。应视需要考虑总部内有助于规划和启动联合办法的可用资源，包括全球协调中心安排以及常备司法和惩戒能力。虽然这将增强联合国国家工作队在人权等方面的能力，但达尔富尔混合行动将无法再通过拟议的重组在大杰贝勒迈拉以外地区继续监测、核实和报告保护平民问题，而联合国国家工作队在监测、提出和解决保护关切方面的施展空间也比较有限。

为达尔富尔长期发展供资

57. 随着达尔富尔混合行动撤出，长期供资安排必须到位，以防重陷冲突。联合国的参与方式要从维持和平成功过渡到以建设和平和发展为导向，必须制定资源调动综合战略，并作出高级别努力，调动捐助资金。联合国保持达尔富尔和平联合筹资办法要求，筹资办法应以联合国系统政治参与为核心，联系传统和非传统合作伙伴，使苏丹政府参与推动综合战略框架的执行工作，并寻求分配自身资源。此外，作为过渡措施，联合办法还建议重点筹集自愿捐款和来自分摊预算的资金。这些过渡供资安排将确保设立和运行州级联络处，并支持实施共同优先事项，以维护和平与安全成果。

58. 秘书长的建设和平基金可以为过渡发挥至关重要的推进作用。应通过新工作方式和有助于巩固达尔富尔和平的持久解决方案，加强目前与建设和平支助办公室作出的协同努力，为过渡优先事项和试行其他潜在举措筹集资金。针对达尔富尔混合行动的过渡，联合国驻苏丹国家工作队正在联合国秘书长建设和平基金即时反应机制的支持下，最终确定在达尔富尔提供持久解决方案和法治支持的项目。此外，秘书长还于 2017 年 12 月下旬收到苏丹总统的请求，希望宣布苏丹有资格从建设和平基金获得资金。

59. 应通过现有的联合国达尔富尔恢复、重建和发展基金提供新的资金，将上述不同方面结合起来。由于卡塔尔对该基金的捐款将于 2018 年告罄，基金实现供资基础多元化也很重要。就过渡进程期间新的支助阶段而言，该基金或可由以下方面的资金组成：(a) 建设和平基金为具体项目分配的资金，前提是苏丹完全符合资格；(b) 摊款，前提是得到大会核准；(c) 联合国开发计划署种子资金；(d) 作出有针对性的努力，鼓励现有合作伙伴在 2018 年后延续供资承诺，同时吸引新的捐助者支持联合国达尔富尔恢复、重建和发展基金。通过该基金提供资源，将使国家工作队加强建设和平方案，并为其他捐助者提供自愿战略捐款提供框架。

C. 实施安排、时间表和特派团领导

60. 这项经修订的特派团构想的实施工作包括以下主要部分：(a) 达尔富尔混合行动缩编和重新定位，包括将军事和警务人员调回本国、关闭队部和特大营地、精简文职人员以及加强与联合国国家工作队的联合工作模式；(b) 混合行动的新总部开始运作，包括在扎林盖有效设立混合行动所有部门；(c) 在法希尔、朱奈纳、尼亚拉和埃代因设立州联络处；(d) 清理结束。达尔富尔混合行动的重组将于安全理事会通过新任务规定后立即启动，其清理结束阶段将在 2020 年 12 月前结束。由于四个组成部分中的不同工作将同时开展，应在两个重点领域组织特派团支助工作，即支持在达尔富尔混合行动的新责任区执行授权任务，并且支持混合行动的缩编和结束。

61. 在新的特派团构想中，达尔富尔问题联合特别代表将立即派驻喀土穆，以跟进《多哈达尔富尔和平文件》的执行情况与和平进程，并与政府保持密切互动。联合特别代表将继续对达尔富尔混合行动的战略目标和行动进行总体管理，并经常前往行动区。副联合特别代表将派驻扎林盖，领导混合行动的日常行动。将按照规模类似的其他行动的人员数量，精简军事和警察部门领导以及文职部门科/司负责人，以反映达尔富尔混合行动规模缩小，但特派团支助部门除外。

62. 若达尔富尔安全局势没有重大变化，而且关键指标均已达到(见附件)，实施时间表将大致包括以下时间安排：(a) 在 2018 年 8 月 31 日前完成与政府之间的所有规划进程和体制安排，包括经修订并载有新人员配置结构的预算文件；(b) 在 2018 年 12 月 31 日前达尔富尔混合行动扎林盖总部和各州联络处开始运作，并在根据经重组的混合行动人员配置结构调整所需人员配置后，完成精简文职人员的工作；(c) 在 2019 年 3 月 31 日前完成关闭达尔富尔混合行动责任区外队部以及将派遣的军事和警察部队调回本国的工作；(d) 在 2019 年 6 月前关闭和移交位于朱奈纳、尼亚拉和埃代因的前区总部；(e) 达尔富尔混合行动将于 2020 年 6 月 30 日撤出，清理结束工作将在 2020 年 12 月前完成。

63. 政府有必要在重组工作中给予合作，以便协助关闭队部、运回装备并在新行动区内保障行动自由。政府继续在达尔富尔加大投资，积极主动地就过渡构想、特别是人权方面开展合作，对于确保安全、向民众提供服务也至关重要。

64. 为监测达尔富尔混合行动优先事项和过渡工作的进展，应根据《多哈达尔富尔和平文件》的规定制定两年期行动计划。如 2017 年 8 月 30 日秘书长给安全理事会主席关于多哈达尔富尔和平文件执行情况的信(S/2017/747)所述，《多哈文件》的规定可作为达尔富尔混合行动最终撤出工作绩效指标的基础（见附件）。行动计划在两年过渡期内已经取得进展，安全局势进一步改善，政府长期投资达尔富尔，对于混合行动撤出达尔富尔至关重要。

五. 财务方面

65. 大会第 72/259 号决议拨款 9.109 亿美元，用作达尔富尔混合行动 2017 年 7 月 1 日至 2018 年 6 月 30 日期间的维持费，其中包括先前根据大会第 71/310 号

决议批准给达尔富尔混合行动 2017 年 7 月 1 日至 12 月 31 日期间的经费 4.86 亿美元。为达尔富尔混合行动 2018 年 7 月 1 日至 2019 年 6 月 30 日期间的维持费向大会提交了总额为 7.826 亿美元的拟议预算(A/72/794)，供其在第七十二届会议续会第二期会议期间审议。应当指出，拟议的所需资源是基于达尔富尔混合行动的现有任务和范围。

66. 截至 2018 年 5 月 16 日，达尔富尔混合行动特别账户的未缴摊款为 2.447 亿美元。截至当日，所有维持和平行动的未缴摊款额总额为 21.47 亿美元。

67. 按照季度付款时间表，部队和建制警察费用已偿还至 2018 年 1 月 31 日，特遣队所属装备费用已偿还至 2017 年 9 月 30 日。

六. 意见

68. 达尔富尔总体安全局势的改善为达尔富尔混合行动在派驻苏丹十多年后筹备撤出创造了条件。尽管 2017 年 5 月至 6 月来自利比亚和南苏丹的两个反叛团体为在达尔富尔建立据点而发动入侵未遂，但政府对反叛运动的军事胜利已明显改变了局势，而且连续第二个旱季没有发生任何重大行动。2017 年 8 月启动的武器收缴运动事实上加强了政府对这一地区的控制，为在达尔富尔各地扩展国家权力创造了条件。有鉴于此，非洲联盟和联合国的存在需要作出调整，以满足达尔富尔民众目前的需求。正是本着这种精神，我们提议重组我们的人员，向仍然需要维持和平的地区部署维和人员，加大早期恢复和发展努力，以消除冲突根源，巩固和维持和平。因此，我们向非洲联盟和平与安全理事会和联合国安全理事会提出达尔富尔问题全系统办法，其中包括达尔富尔混合行动的行动新构想以及作为维和行动撤离路线图的过渡构想，混合行动将与联合国国家工作队进行为期两年的合作。

69. 不过，从根源上导致冲突的严重不满情绪仍有待消除。各方继续延长单方面停火，但尚未最终实现全面停止敌对行动。《多哈达尔富尔和平文件》执行进展缓慢，大约三分之一的达尔富尔民众继续承受流离失所的后果。虽然过去两年没有发生任何重大流离失所事件，但需要找到长期、务实的解决方案，以使近 200 万境内流离失所者得到安置。有必要考虑部分达尔富尔州政府最近在这方面的做法，并倡导自愿回返的原则和获得土地的权利。在达尔富尔混合行动支持下地方政府和本地原有行政当局减少了族群间暴力，现在应采取适当措施解决土地和资源问题，保护成功果实。应根据《多哈达尔富尔和平文件》的规定采取措施，加大武器收缴运动对安全局势和控制武装民兵的正面影响力度。

70. 必须全面执行《多哈达尔富尔和平文件》，使达尔富尔人民受益，并避免重陷冲突。我们的提议和达尔富尔混合行动的撤出与这项执行工作存在内在联系，我们敦促政府尽其所能，向全体达尔富尔民众提供安全、法治和基本服务，并在这一框架内消除冲突根源。我们并呼吁捐助国提供必要财政支持，以便可持续地开展早期恢复、建设和平与发展活动。过去十五年，我们为达尔富尔作出巨大投入，

因此现在必须尽全力防止重陷冲突。鉴于当前的经济危机，这种支持更加关键，经济危机对农村地区的影响尤为严重，并对稳定构成威胁。

71. 最后，我们要感谢达尔富尔混合行动、联合国和人道主义界的男女工作人员，他们继续为改善达尔富尔人民的生活作出不懈努力。我们还要感谢并赞扬非洲联盟-联合国达尔富尔问题联合特别代表金斯利•杰里迈亚•马马波罗、秘书长苏丹和南苏丹问题特使尼古拉斯•海索姆以及非洲联盟高级别执行小组的南非前总统塔博•姆贝基和尼日利亚前总统阿卜杜勒萨拉米•阿布巴卡尔，他们坚定不移地致力于实现苏丹的可持续和平与稳定。

附件

拟议非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动撤出两年期框架的绩效指标

鉴于 2017 年 8 月 30 日秘书长给安全理事会主席关于多哈达尔富尔和平文件执行情况的信(S/2017/747)，下文《多哈达尔富尔和平文件》中的规定可作为拟议达尔富尔混合行动撤出两年期框架的绩效指标。

1. 安全部门：

- 达尔富尔一些军事机构的改革以及对资金和专家的需求[第 74 条，第 463 至 464 段]
- 民兵组织解除武装和苏丹政府的责任[第 67 条，第 399 至 401 段]
- 平民武器自愿管制[第 71 条，第 416 至 417 段]
- 各运动的作战人员解除武装和复员[第 72 条，第 422 和 430 至 432 段]

2. 法治：警务、司法、惩戒

- 促进获得司法救助[第 56 条，第 296 段]
- 真相、正义与和解委员会全面运作[第 58 条，第 311 至 321 段]
- 达尔富尔特别法庭[第 59 条，第 322 至 328 段]

3. 为流离失所民众和收容社区提供持久解决方案

- 采用各种机制和方式，确保境内流离失所者的行动自由[第 46 条，第 235 至 237 段；第 47 条，第 238 段；第 48 条，第 239-240 段]
- 创造条件，确保自愿回返权[第 49 条，第 241 至 246 段]
- 采用各种机制，确保境内流离失所者回返所需条件[第 50 条，第 249 段]
- 自愿回返和重新安置委员会全面运作[第 51 条，第 252 至 259 段]
- 赔偿/Jabr Al Darar 机制全面运作[第 57 条，第 301-304 段]
- 建立各种机制，确保对土地和其他自然资源的可持续管理和利用[第 33 条，第 186 段]
- 修改法律，纳入土地权和土地使用权(部落土地拥有权)[第 33 条，第 182 段]
- 制作达尔富尔各州土地使用测绘数据库[第 38 条，第 197 段]
- 达尔富尔土地委员会全面行使职权[第 38 条，第 196 至 207 段]

- 达尔富尔各州向国家石油委员会派出 3 名非常任成员[第 41 条，第 214 段]
- 石油收入的 2%分配给石油生产州[第 41 条，第 215 段]

4. 立即向境内流离失所者提供服务

- 采用各种方式提供安全和保护，防止遭受一切形式的人身暴力[第 44 条，第 226 至 229 段；第 45 条，第 230 至 231 段]
- 联合协调委员会处理预警和防止情况升级：地方政府和本地原有行政当局有能力处理冲突后果[第 13 条，第 86 段]

5. 人权

- 促进人权和基本自由[第 1 条，第 1 至 18 段；第 61 条，第 331 段]